

(практичний рівень етнонаціональної політики, який реалізується органами державної влади в ході регулювання етнонаціональних відносин).

Їх не завжди виокремлюють тому, що передбачається, що офіційна та практична етнонаціональна політика тотожні, або принаймні між цими двома рівнями існують дуже незначні розбіжності. Тобто спирається на розгалужене законодавство етнонаціональної сфери, реалізує на практиці його положення та задекларовані вищими державними інститутами принципи етнонаціональної політики у концепціях, програмах, що періодично оновлюються та переглядаються. Однак етнонаціональні реалії пострадянських держав перехідного періоду спростовують цю аксіому. Практична (реальна, прикладна) етнонаціональна політика може суттєво відрізнятися від офіційної, при чому настільки, що повністю суперечитиме офіційно встановленим правилам гри в етнонаціональній сфері – законодавству та погодженим між державою та етносуб'єктами принципам. Однак у цьому випадку доцільно розглядати не конфлікт реальної та офіційної етнонаціональної політики, адже конфліктної ситуації в державі може й не бути, а залучити додатковий теоретико-методологічний інструментарій з політичної науки – рівні етнонаціональної політики.

Адже найчастіше і офіційна, і реальна етнонаціональна політика в пострадянських державах існують паралельно, втілюючись на різних рівнях політичної взаємодії. Це притаманно Росії, Україні, Білорусі, країнам Кавказу та Азії. З одного боку держава приймає нормативно-правові акти, присвячені узгодженню співжиття етнонаціональних спільнот, декларує поліпшення ситуації за тими чи іншими етнополітичними показниками, звітуючи перед міжнародними інституціями, з іншого – ці заходи мають обмежену специфіку практичного втілення (застосовуються вибірково, дискримінують певні етнічні групи, спотворюють статистику злочинів на етнічному ґрунті тощо). Азербайджан не є винятком. У попередніх дослідженнях етнонаціональної політики цієї держави ми дійшли висновку про те, що її модель характеризується подвійними стандартами, оскільки дискримінує національні меншини, що неофіційно трактуються державною як потенційно небезпечні.

Протягом останніх кількох років ситуація в етнонаціональній політиці не зазнала кардинальних змін. Її модель характеризується невідповідністю реальної етнонаціональної політики офіційній. Як і більшості пострадянських країн Кавказу та Азії, етнонаціональній політиці Азербайджану притаманна тенденція моноетнізації держави. Дослідники виділяють кілька груп механізмів, спрямованих на зменшення кількості певних етнічних груп на території держави.

До них належать насильницькі (геноцид, депортація, етнічні чистки) та примусові (асиміляція, різні форми тиску, спрямовані витіснення представників з країни або примус до зміни національності) [1]. Однак, якщо більшість пострадянських держав проводить послідовну політику асиміляції, покликану зменшити кількість усіх національних меншин, то Азербайджан вдається до вибіркового застосування примусових методів зменшення представників певних національних меншин. Особливої дискримінації зазнають лезгини, талиші та аварці, оскільки мають етнополітичні претензії до держави [2].

Останнім часом напрацювання Азербайджаном етнонаціонального законодавства обмежувалося переважно ратифікацією міжнародно-правових актів. Так, в 2000 році держава ратифікувала Рамкову конвенцію про захист національних меншин, в 2001 році приєдналася до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, однак досі не виконала зобов'язання гарантувати права національних меншин шляхом прийняття закону «Про національні меншини». В результаті Азербайджан як суб'єкт міжнародного права, член ООН, Ради Європи, ПАРЕ у формуванні етнонаціональної політики покладається на основоположні документи Ради Європи, що стосуються захисту прав меншин, більше, ніж на етнонаціональне законодавство, яке покликане враховувати етнополітичні та етнонаціональні особливості конкретної держави.

Нагадаємо, що пострадянські країни Кавказу та Азії дуже обережні у напрацюванні етнонаціонального законодавства, побоюючись, що воно може стати підставою для політизації етнічності в середовищі певних національних меншин, що неминуче призведе до міжетнічних конфліктів на території держав, які, до того ж, втягнені в етнополітичні конфлікти між собою. Цей висновок справедливий і щодо Азербайджану. Неврегульований Нагірно-Карабаський етнополітичний конфлікт залишається серйозною перешкодою для повного, всебічного законодавчого забезпечення прав національних меншин.

Водночас в Третій доповіді Азербайджанської Республіки про виконання Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин зазначається, що Азербайджан, ставши на шлях демократичного розвитку, гарантує права та свободи всьому населенню країни, включаючи національні меншини. Обґрунтовуючи свою позицію, держава посиляється переважно на статті Основного Закону, які гарантують рівність прав та свобод незалежно від раси, національності, релігії, та на ратифіковані міжнародно-правові акти. Однак в Конституції Азербайджану не міститься жодної згадки про національні меншини, отже вона не може розглядатися як спеціалізований документ захисту їх прав [3].

Викликає подив той факт, що сучасна держава, демонструючи наявність та дієвість засобів захисту національних меншин в законодавстві, в 2011 році посиляється на підзаконний акт від 1992 року – Указ Президента Азербайджану «Про захист прав та свобод, в тому числі надання державної допомоги розвитку мови та культури національних та етнічних меншин, що проживають в Азербайджанській Республіці». «В перші роки відновлення незалежності, Азербайджан вжив необхідних правових та організаційних заходів з захисту прав національних меншин, сприяння розвитку їх культури та мови», – звітує перед Радою Європи уряд [4]. Зважаючи на те, що цей указ – єдиний нормативно-правовий акт національного законодавства, повністю присвячений захисту прав представників національних меншин, варто розглянути його детальніше.

Указом «Про захист прав та свобод, в тому числі надання державної допомоги розвитку мови та культури національних та етнічних меншин, що проживають в Азербайджанській Республіці» Президент зобов'язав органи виконавчої влади (уряд, міністерства та відомства, голів місцевої влади) створити сприятливі умови для реалізації політичних, економічних, соціальних, культурних прав та свобод представників національних меншин, нечисленних народів та етнічних груп, а також запобігати діям або бездіяльності, спрямованої на їх порушення; уважно ставитися до вирішення питань забезпечення прав цих етноспільнот під час розгляду скарг їх представників. На органи влади було покладено обов'язок запобігати діям, що містять ознаки дискримінації за національною ознакою, утвердженню національної виключності та розпалюванню міжнаціональної ворожнечі.

Органи державної влади були зобов'язані надавати державну допомогу та реалізовувати політику уряду за такими напрямками:

- збереження та розвиток культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, нечисленних народів та етнічних груп;

- вільна реалізація національних традицій та звичаїв, релігійних обрядів та ритуалів, збереження та вільне використання місць богослужіння;

- безперешкодний розвиток національних ремесел, професійної самодіяльної творчості та народних промислів;

- охорона пам'яток історії та культури всіх національностей;

- збереження вагомих для національних меншин місцевостей, заповідників, парків та інших природних об'єктів [5].

Безумовно, як для початку 90-х років Указ «Про захист прав та свобод, в тому числі надання державної допомоги розвитку мови та культури національних та етнічних меншин, що проживають

в Азербайджанській Республіці» містив безпрецедентні заходи підтримки та розвитку національних меншин. Наприклад, органи державної влади всіх рівнів зобов'язувалися створити умови та вжити відповідних правових заходів з забезпечення права національних меншин на організовану діяльність відповідно до законодавства Азербайджанської Республіки. Організації національних меншин, їх товариства та об'єднання забезпечувалися державною підтримкою: отримували приміщення, матеріальні ресурси на свою діяльність. Зокрема голови виконавчої влади міст Баку, Сумгаїта, Ленкорані, Гусари, Закатали, Габала мали протягом місяця виділити приміщеннями для роботи національно-культурних центрів слов'ян, євреїв, лезгин, талишів, аварців, удинів та інших нечисленних народів та етнічних груп.

На уряд було покладено обов'язок забезпечити фінансування заходів державної допомоги розвитку мов та культури національних меншин, що загадуються в цьому Указі. Зокрема, передбачався випуск навчальної, інформаційно-довідкової та художньої літератури мовами національних меншин та нечисленних народів; організація телерадіопрограм, що висвітлюють спосіб життя, популяризують культурні здобутки національних меншин, нечисленних народів та етнічних груп; забезпечення інформаційних випусків лезгинською, талиською, курдською мовами.

Відповідно до Указу, Міністерство освіти Азербайджану готує та реалізовує заходи з вивчення мови та літератури національних меншин на території їх компактного проживання за програмою середньої школи. Передбачається вивчення мов національних меншин у вищій школі, шляхом відкриття відповідних мовних кафедр у провідних університетах країни, підготовки кадрів з середовища національних меншин, пільговий прийом їх представників у вищі та середні спеціальні навчальні заклади. Також передбачено створення умов для вільної підтримки представниками усіх національностей зв'язків з етнічними батьківщинами, зокрема спрощеного перетину кордонів, та укладення двосторонніх та багатосторонніх угод з відповідними державами.

Однак значна частина цих положень за 20 років дії Указу Президента не була втілена і досі не втілюється в практичній сфері етнонаціональної політики, залишаючись виключно політико-правовим інструментом її офіційного рівня. Про це свідчить хоча б те, що Указ передбачив місячний строк на розробку закону про права національних меншин, нечисленних народів та етнічних груп, які проживають в Азербайджанській Республіці. При цьому у звітах перед Радою Європи нормативно-правовий акт згадується державою як один

з найдієвіших інструментів етнонаціональної політики у сфері захисту прав національних меншин. Але, як слушно зазначає дослідник етнонаціональних проблем Азербайджану, Р. Гусейнов, цей документ є дорожньою картою, а не рамковим правовим актом: в ньому окреслений вектор взаємодії державних структур з національними меншинами [6]. Адже, враховуючи його ситуативний, тимчасовий характер, Указ не може замінити спеціального закону, що регламентує захист прав національних меншин.

В Третій доповіді про виконання Рамкової конвенції про захист національних меншин Азербайджанська Республіка задекларувала реалізацію наступних принципів етнонаціональної політики:

- забезпечення принципу державного суверенітету та територіальної цілісності;
- підтримка етнічного культурного різноманіття, що базується на взаємній повазі та довірі між національностями та релігіями;
- реалізація положень Конституції, міжнародних угод та договорів, що стосуються захисту прав національних меншин;
- вдосконалення етнонаціонального законодавства, відповідно до міжнародних стандартів у цій сфері;
- надання державної допомоги для підтримки соціального, економічного та етнокультурного розвитку національних меншин.

Уряд стверджує, що неухильно дотримується цих принципів в етнонаціональній політиці з часів відновлення незалежності. Саме тоді розпочалася і продовжується успішна державна політика захисту прав національних меншин. Найвизначніші досягнення, на думку уряду, спостерігаються в сфері розвитку мов та культури національних меншин, збереження їх етнокультурної ідентичності та в сфері регулювання відносин між етносами, що населяють Азербайджан. Оприлюднюючи офіційну інформацію, держава шкодує про те, що позбавлена можливостей втілювати політику захисту прав меншин, що базується на Рамковій конвенції про захист прав національних меншин, на окупованих Вірменією територіях – в Нагірному Карабасі та семи прилеглих районах.

Азербайджан заявляє, що особливим пріоритетом влади в етнонаціональній політиці є боротьба з дискримінацією, расизмом та ксенофобією. «Жодних випадків расизму та ксенофобії ніколи не було зафіксовано в Азербайджані. Відтак, Азербайджан відомий своїм іміджем толерантної країни», – звітує держава [7]. Однак факти та статистика проявів нетолерантності щодо певних національних меншин вказують на значну розбіжність між офіційними результатами етнонаціональної політики та реальними етнополітичними процесами, що відбуваються в азербайджанському поліетнічному суспільстві.

Адже держава не має розвинутої бази етнонаціонального законодавства, в першу чергу в сфері національних меншин, тому без належних правових механізмів не може захищати їх права на рівні міжнародних стандартів. Уряд Азербайджану стверджує, що останніми роками, спираючись на Рамкову конвенцію про захист прав національних меншин, етнонаціональне законодавство зазнало численних змін. Однак ці зміни (двічі до Конституції шляхом референдуму) стосувалися забезпечення свободи віросповідання в мультикультурному та поліетнічному суспільстві Азербайджану, а не прав національних меншин загалом.

Крім того, недостатня увага держави до етнонаціональної політики, зокрема до заходів реалізації задекларованих принципів на практиці, супроводжується зростанням міжетнічної напруги та невдоволення серед національних меншин. Зокрема талиська меншина неодноразово направляла до ПАРЄ скарги на адресу азербайджанської влади, яка перешкоджає їй представникам реалізовувати права, пов'язані з національною належністю. Талиші вимагають виконання зобов'язань щодо прийняття закону про національні меншини та звинувачують міжнародні інституції в толеруванні фактів порушення Азербайджаном прав представників національних меншин як невід'ємної складової прав людини. Талиші також вимагають від влади реалізації всіх положень Рамкової конвенції про захист прав національних меншин та положень чинного етнонаціонального законодавства – надання державної допомоги поширенню інформації талиською мовою в місцях компактного проживання національної меншини через друковані ЗМІ та телебачення, розширення викладання талиської мови в середній школі тощо [8]. Міжнародні спостерігачі підтверджуються, що газети лезгинською та талиською мовами доступні, але дуже страждають від нестачі фінансування та не мають розгалуженої мережі розповсюдження. Теле та радіотрансляція мовами національних меншин в державі незадовільно представлена і не задовольняє базових вимог національних меншин на вивчення та розвиток рідної мови [9].

Азербайджан стриманий у забезпеченні прав цієї національної меншини, вважаючи, що її діяльність серйозно загрожує етнополітичній безпеці держави. Адже в 1993 році талиська національна меншина проголосила Талиш-Муганську автономну республіку у складі Азербайджану на території 7 районів компактного проживання талишів з центром в м. Ленкорань. Самопроголошення автономії було розцінене центральною владою як сепаратистське повстання талиської національної меншини, загроза територіальній цілісності Азербайджану. Автономію було ліквідовано, її керівництво заарештовано. Однак з того часу держава у практичній етнонаціональній

політиці обережно ставиться до забезпечення прав талишів, підтримуючи більше національні меншини, які розселені дисперсно та не становлять загрози територіальній цілісності Азербайджану. Міжнародні спостерігачі констатують, що азербайджанське етнонаціональне законодавство не надає гарантій представництва в органах влади всіх рівнів національним меншинам, хоча неформально вживаються заходи для представлення їх інтересів у владі. Однак це не стосується певних національних меншин, від яких держава очікує деструктивних дій, що загрожують етнополітичній стабільності [10].

Подібна політика проводиться й щодо лезгин, які компактно проживають в Кусарському, Кубинському, Хачмаському, Кабалінському, Ісмаїлінському, Огузькому, Шекінському, Геочкайському, Агдашському та Кахському районах на північному сході держави. Діяльність лезгинів розглядається також як виклик етнополітичній безпеці, оскільки вони протягом 90-х років активно вимагали створення лезгинської держави, або хоча автономії на територіях компактного проживання лезгин, розділених між двома державами – Азербайджаном та Дагестаном (Російська Федерація). Після жорсткого придушення лезгинського руху, національна меншина трансформувала свої вимоги з державності в бік національно-культурної автономії на суміжних територіях двох держав за оформлення відповідної договірної бази, однак цей процес обмежився загальними односторонніми документами.

Відповідно до останнього перепису 2009 року, в Азербайджані титульний етнос домінує – 91,6 %; найбільшою національною меншиною залишаються лезгини (дагестанська група етносів) – 2,0 %, росіяни – 1,3 %, талиші (іранська група етносів) – 1, 3 та аварці (дагестанська група етносів) – 0,6 %. Талиші, лезгини та аварці наполягають на тому, що влада свідомо занизила їх кількість, чинячи тиск на представників цих та інших національних меншин під час перепису населення та змушуючи їх називатися азербайджанцями. Вони звинувачують державу в насильницькій асиміляції певних національних меншин і вимагають забезпечення своїх прав на рівні з іншими національними меншинами та відповідно до міжнародних стандартів у сфері захисту прав національних меншин, вірність яким декларує влада Азербайджану, звітуючи перед міжнародною спільнотою.

Однак протягом останніх років суттєвих зрушень в дворівневій моделі етнонаціональної політики Азербайджану, яка характеризується невідповідністю практичної етнонаціональної політики офіційній, не спостерігається. Державу в принципі влаштовує етнополітичний баланс, сформований в азербайджанському суспільстві, тому вона уникає законодавчого запровадження нових механізмів захисту прав національних меншин.

Література:

1. Кіссе А. Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз: [монографія] / А. Кіссе. – К. : Логос, 2006. – С. 62.
2. Национальная политика азербайджанского руководства [Електронний ресурс] / Кафедра стран постсоветского зарубежья РРГУ. – Режим доступу : <http://www.postsoviet.ru/publications/720/>.
3. Third Report Submitted by Azerbaijan of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, November, 2011 [Електронний ресурс] / Council of Europe. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Azerbaijan_en.pdf.
4. Указ Президента Азербайджанской Республики «О защите прав и свобод, государственной поддержке развития языков и культуры национальных меньшинств, малочисленных народов и этнических групп, проживающих в Азербайджанской Республике» [Електронний ресурс] / Законодательство Азербайджанской Республики. – Режим доступу : <http://vescc.az/ViewDoc.aspx?did=42667>.
5. Там само.
6. Р. Гусейнов: Азербайджанская Республика взяла на себя обязательство принять «Закон о национальных меньшинствах» [Електронний ресурс] / Institute of Peace and Democracy. – Режим доступу : <http://www.tt-ipd.info/to-adopt-within-three-years-of-its-accession-a-law-on-minorities/?lang=ru/>.
7. Third Report Submitted by Azerbaijan of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, November, 2011 [Електронний ресурс] / Council of Europe. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Azerbaijan_en.pdf.
8. Азербайджан может принять закон о национальных меньшинствах [Електронний ресурс] / ABC. az. – Режим доступу : <http://abc.az/rus/news/40240.html>.
9. Azerbaijan Overview [Електронний ресурс] / World directory of minorities and Indigenous people. – Режим доступу : <http://www.minorityrights.org/?lid=1922>.
10. Minorities in Azerbaijan: The Sociolinguistic Situation of Lezgis, Udis, Georgians (Ingiloyis) and Talyshs in Azerbaijan / Cimera. – Режим доступу : http://www.cimera.org/pdf/Minorities_in_Azerbaijan.pdf.